



Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht

Bericht und Antrag der Kommission für Raumplanung und Umwelt
vom 30. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Raumplanung und Umwelt hat sich am 8. Juni 2017 an einer täglichen und am 30. Juni 2017 an einer halbtägigen Sitzung mit dieser Teilrevision befasst. Von der kantonalen Verwaltung nahmen an den beiden Sitzungen Regierungsrat und Baudirektor Urs Hürliemann, Generalsekretär Dr. Arnold Brunner, Kantonsplaner René Hutter, Mirjam Achermann, juristische Praktikantin der Baudirektion, und David Gander, juristischer Mitarbeiter der Baudirektion, teil. Das Protokoll verfasste Christa Hegglin Etter, Obfelden.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung und Schlussabstimmung
4. Antrag

1. Ausgangslage

Am 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk der Revision des Raumplanungsgesetzes zugestimmt. Ein Jahr zuvor wurde der «Zweitwohnungsinitiative» zugestimmt. Als Konsequenz braucht es eine Anpassung des zugerischen Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) an das eidgenössische Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700). Bereits im März 2013 hat die Baudirektion den gesetzgeberischen Auftrag von einer Arbeitsgruppe analysieren lassen und den Fahrplan für diese Gesetzesrevision erstellt. Dieser Arbeitsgruppe gehörten Vertretungen aus der Politik, der Jurisprudenz, den Gemeinden sowie der kantonalen Verwaltung an.

Die Revision will den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechend einen sorgsameren Umgang mit dem Boden fördern, Bauzonen massvoll festlegen und kompakte Siedlungen anstreben. Dörfer und Städte sollen sich nach innen weiter entwickeln, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verschleiss von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom und Wasser vermieden werden. Die ausführliche Ausgangslage für diesen Kantonsratsbeschluss ist im Weiteren im Bericht des Regierungsrats vom 11. April 2017 wiedergegeben, so dass grundsätzlich darauf verwiesen werden kann.

2. Eintretensdebatte

Nach einer allgemeinen Einführung durch die Baudirektion und der anschliessenden Klärung von Verständnisfragen wurde eine kurze Eintretensdebatte geführt.

Die Kommission für Raumplanung und Umwelt beschloss schliesslich mit 15 zu 0 Stimmen Eintreten auf die Vorlage Nr. 2736.2 - 15426 des Regierungsrats.

Anschliessend wurden die einzelnen, unterschiedlichen Themenblöcke der Reihe nach vorgestellt, diskutiert und einzeln darüber Beschluss gefasst. Der Baudirektor und der Generalsekretär informierten jeweils einleitend über die Anträge des Regierungsrats.

3. Detailberatung und Schlussabstimmung

§ 3 Abs. 1 lit. f (Zuständigkeiten – Regierungsrat)

Für die Kommission stellte sich die Frage, ob der Kantonsrat Einfluss nehmen kann, wie die Mittel, die aus der Mehrwertabgabe fliessen, verwendet werden können. Die Baudirektion informierte, dass selbstverständlich in Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) der Kantonsrat nicht nur Einfluss nehmen kann, sondern im Rahmen der Budgetgenehmigung bestimmen wird, wie die Mittel verwendet werden.

Gebietsverdichtung – §§ 48 bis 52

Die Baudirektion informierte, dass diese Bestimmung den Begriff und den Zweck der Landumlegung und Grenzbereinigung regelt. Sie definiert neu zusätzlich die Gebietsverdichtung dahingehend, dass sie im Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen sowie Miteigentumsanteilen zur Förderung der Neuüberbauung in Gebieten besteht, welche der kantonale Richtplan für die Verdichtung vorsieht und welche innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans liegen bzw. zu liegen kommen sollen. Es ist aber auch möglich, dass Dienstbarkeiten und Baurechte eine Verdichtung behindern können. Deshalb soll sich die Gebietsverdichtung im Bedarfsfall auch der Aufhebung dieser Rechte annehmen können.

Die Debatte über die Gebietsverdichtung wurde in der Kommission kontrovers geführt. Die eine Gruppe vertrat die Meinung, dass die Eigentumsgarantie nicht eingeschränkt werden solle. Andere wollten mit diesem Instrument bei Bauvorhaben in Verdichtungsgebieten der Verdichtung zum Durchbruch verhelfen, wo sich Grundeigentümerschaften nicht einigen konnten.

Nach der Bereinigung der Vorschriften zum Gebietsverdichtungsverfahren hat die Kommission diesem Instrument mit 6 zu 5 Stimmen und einer Enthaltung zugestimmt. Nun zu den Bereinigungen, welche die Kommission bei der Gebietsverdichtung vorgenommen hat:

§ 48 Abs. 2a (Begriff und Zweck)

Die Kommission hat sich für eine klare Definition der Voraussetzungen der Gebietsverdichtung ausgesprochen. Aus diesem Grund ist die Definition der Gebietsverdichtung in § 48 Abs. 2a dahingehend zu ergänzen, dass das Gebiet nicht nur im kantonalen Richtplan für die Verdichtung vorgesehen sein und innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans liegen muss. Vielmehr muss zusätzlich und vorab mit dem Erlass des Bebauungsplans auch eine Bauverpflichtung statuiert worden sein. Diese Bauverpflichtung ist Bestandteil der Gebietsverdichtung. Der Gesetzgeber (Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung) hat dabei mit Erlass des Bebauungsplans die Grundeigentümerschaft dazu verpflichtet, zu einem bestimmten Zeitpunkt

und/oder bis auf eine gewisse Mindesthöhe bzw. ein gewisses Mindestvolumen die geplante Überbauung zu realisieren. Für die Einleitung eines Gebietsverdichtungsverfahrens müssen die Voraussetzungen in § 48 Abs. 2a lit. a und b kumulativ erfüllt sein.

§ 49 Abs. 1 und Abs. 3 (Einleitung und Durchführung des Verfahrens)

Dieser Paragraph nimmt sich der Einleitung und Durchführung des Landumlegungs- sowie Gebietsverdichtungsverfahrens an. Das Verfahren kann wie bis anhin durch die zuständige Behörde eingeleitet werden. Es kann aber auch durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in Gang gesetzt werden. Diese Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen ein spezielles Quorum erreichen. Die Kommission hat die Frage der Höhe dieses Quorums kontrovers diskutiert und schliesslich mit 8 zu 6 Stimmen und einer Enthaltung beschlossen, dass den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mehr als drei Viertel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Landfläche gehören müssen und diese kumulativ über drei Viertel der konsumierten Baumasse verfügen müssen. Anschliessend können die beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Verfahren einleiten. Zur Einleitung des Gebietsverdichtungsverfahrens ist auch die zuständige Behörde gemäss § 7 Abs. 2 lit. f berechtigt. Die zuständige Behörde führt die Landumlegung oder die Gebietsverdichtung selbst durch. Es kann auch eine Ausführungskommission damit betraut werden.

§ 52 (Verfahren und Entscheide)

Absatz 1 dieser Bestimmung ist von der Kommission dahingehend geändert worden, dass er im Wesentlichen wieder dem geltenden Recht entspricht. Die Bauverpflichtung bei der Gebietsverdichtung braucht hier nicht mehr erwähnt zu werden, weil in § 48 Abs. 2a die Definition entsprechend angepasst worden ist. Damit ist gewährleistet, dass die Bauverpflichtung im Verfahren der Gebietsverdichtung nur zusammen mit dem Bebauungsplan von der Gemeindeversammlung bzw. anlässlich einer Urnenabstimmung vom Volk beschlossen werden kann.

Gemäss § 52 Abs. 3 muss vor Abschluss des Gebietsverdichtungsverfahrens der Neuzuteilungs- und Bereinigungsplan nach der Zustimmung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gemäss dem Quorum von § 52 Abs. 1a während 30 Tagen öffentlich aufgelegt werden. Die Kommission hat das Quorum für die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gemäss § 52 Abs. 1a, welches der Regierungsrat nach der Vernehmlassung bereits erhöht hat, noch einmal erhöht. Die Mehrheit der Kommission war der Meinung, dass nicht nur eine Mehrheit, sondern ein qualifiziertes Mehr von drei Viertel aller betroffenen Grundeigentümerschaften dem Neuzuteilungs- und Bereinigungsplan zustimmen müssen, die gleichzeitig über mehr als neun Zehntel der in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche und über neun Zehntel der konsumierten Baumasse verfügen. Mit dieser Hürde ist gewährleistet, dass nicht grosse Grundeigentümerschaften über kleine bestimmen können. Kommt dieses Quorum nicht zustande, endet das Gebietsverdichtungsverfahren hiermit. Der Entscheid kann nicht umgestossen werden.

Kommt das Quorum jedoch zustande, erfolgt anschliessend die öffentliche Auflage des Neuzuteilungs- und Bereinigungsplans. Während der Auflage dieses Plans können Betroffene gegen die Neuzuteilung bzw. die Bereinigung Einsprache erheben. Aufgrund der Reaktionen im Rahmen der Vernehmlassung hat der Regierungsrat diese Einsprachefrist von 20 auf 30 Tage erhöht. Er ist damit dem Argument diverser Gemeinden gefolgt, wonach die Auflagefrist des Neuzuteilungs- bzw. Bereinigungsplans gleich lange wie die Auflagefrist von Zonenplanänderungen und Bebauungsplänen dauern solle.

Die Kommission fragte sich, was die minimalen Vorgaben seitens des Bundes betreffend die Gebietsverdichtung sind. Die Baudirektion führte aus, dass im Bericht und Antrag des Regierungsrats stets deklariert wird, wo der Gesetzesentwurf weiter als das Bundesrecht geht. Bei der Gebietsverdichtung geht es um die Umsetzung von Art. 15 RPG, nämlich um die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Hier gibt es viele Lösungen, wie dies umgesetzt werden kann. Die Gebietsverdichtung ist eine davon. Andere Kantone nennen dieses Instrument Gebiets-sanierung oder lösen die Aufgabe über steuerliche Massnahmen, mit Verdichtungsumlegungen oder aktiver Bodenpolitik. Ein bundesrechtliches Minimum gibt es hier insofern, als eine Lösung gesetzlich umgesetzt werden muss. Die Lösung, die der Regierungsrat vorschlägt, gibt es in vielen anderen Kantonen auch.

§ 53 Abs. 2 Bst. e (Enteignungsfälle)

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat beantragt, dass den Gemeinwesen das Enteignungsrecht auch dann zustehen soll, wenn es um im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, namentlich um die Verdichtung geht. Das Enteignungsrecht sollte der Gemeinderat im Fall einer Weigerung einer Minderheit der Grundeigentümerschaft im Gebietsverdichtungsverfahren anrufen können, um die notwendigen Mitwirkungshandlungen bei der Gebietsverdichtung an die Hand nehmen zu können. Dieses Recht sollte den Gemeinwesen nur zur Verfügung stehen, sofern ein rechtskräftiger ordentlicher Bebauungsplan mit gleichzeitig geltender Bauverpflichtung und zwar mit zeitlichen und allenfalls auch mindestvolumenmässigen Vorgaben vorliegt. Die Kommission ist der Meinung, dass dieses Instrument zu weit geht. Sie hat deshalb mit 11 zu 4 Stimmen die Streichung von § 53 Abs. 2 Bst. e beschlossen und damit auf die Möglichkeit verzichtet, dass ein Gemeinwesen auch gegen den Willen der betroffenen Grundeigentümerschaften die Verdichtung durchsetzen kann. Dies hat nun aber zur Folge, dass das Gebietsverdichtungsverfahren sein Ende finden wird, sofern dem Neuzuteilungs- bzw. Bereinigungsplan die Zustimmung des gemäss § 52 Abs. 1a notwendigen Quorums der beteiligten Grundeigentümerschaften versagt bleibt. Dies ist gemäss Kommissionsbeschluss dann der Fall, wenn das Quorum von mehr als drei Viertel der in die Gebietsverdichtung einbezogenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche gleichzeitig über neun Zehntel der in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche und der konsumierten Baumasse verfügen, nicht zustande kommt. Die Kommission ist der Meinung, dass die Gebietsverdichtung in erster Linie aufgrund privater Initiative und – wenn möglich – ohne staatlichen Eingriff erfolgen soll. Fruchten diese Bemühungen nicht, stellt sich eine Minderheit diesen Bestrebungen entgegen, so dass das notwendige Quorum gemäss § 52 Abs. 1a nicht erreicht wird, gilt die Zustimmung zum Neuzuteilungs- bzw. Bereinigungsplan als verweigert und das Gebietsverdichtungsverfahren endet. Die Gebietsverdichtung kann dann nur noch auf freiwilligem und einvernehmlichem Weg erreicht werden.

Einzelne Vernehmlassende störten sich zu Recht an der bisher geltenden Formulierung «Das Enteignungsrecht kann namentlich geltend gemacht werden für ...». Diese Formulierung ist für das Enteignungsrecht tatsächlich zu unbestimmt, weshalb der bisher geltende Gesetzestext dahingehend zu ändern ist, indem der Begriff «namentlich» gestrichen wird. Mit dieser Einschränkung gewinnen die enteignungsrechtlichen Tatbestände weiter an Bestimmtheit. Im Vergleich zum geltenden Recht ist dies die einzige Änderung, welche die Kommission in § 53 unterstützt.

Mehrwertabgabe – §§ 52a bis 52d

Auch die Regelungen betreffend die Mehrwertabgabe für Umzonungen und Aufzonungen waren in der Kommission sehr umstritten. Die Regelung selbst, aber auch die Höhe der Abgabe und die Zweckbindung waren umstritten.

Nach der Bereinigung hat die Kommission der Mehrwertabgabe im Sinn von § 52a Abs. 2a mit 6 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung und mit Stichentscheid des Präsidenten zugestimmt.

§ 52a Abs. 2a (Mehrwertabgabe)

Die Gemeinden können in ihren Bauordnungen festlegen, dass sie mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent des Bodenmehrerts bei Umzonungen erheben können, welche einen Mehrwert des Bodens von mehr als 50 Prozent zur Folge haben. Kommt also der Bodenquadratmeterpreis nach einer Umzonung namentlich von einer bisherigen Arbeits- neu in eine Wohn- und Arbeitszone auf mehr als das Eineinhalbfache des bisherigen Werts zu liegen, kann die Gemeinde gestützt auf einen vorgängig abzuschliessenden verwaltungsrechtlichen Vertrag eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent verlangen. Sie muss sich jedoch diese Kompetenz vorab vom gemeindlichen Gesetzgeber (Gemeindeversammlung/Urnenabstimmung) mit einer Bestimmung in der kommunalen Bauordnung geben lassen. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Erhöhung des Nutzungsmasses um mehr als 50 Prozent des bisherigen Masses.

Damit aber Rechtsgleichheit gewahrt werden kann, soll bei Umzonungen nur für das den bisherigen Bodenmehrert von mehr als 50 Prozent übersteigende Mass eine Mehrwertabgabe geschuldet sein. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses von mehr als 50 Prozent. Auch hier ist nur für das die Nutzungserhöhung von mehr als 50 Prozent übersteigende Mass eine Mehrwertabgabe geschuldet. Gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass Aufzonungen namentlich von der W1 in die W2 nicht bereits der Mehrwertabgabe unterstellt werden können. Aus diesem Grund ist die Mehrwertabgabe bei Aufzonungen und Bebauungsplänen mit Erhöhung des Nutzungsmasses erst geschuldet, wenn gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnützungsziffer von mehr als 0,3 vorliegt. Gilt auf einer aufzunehmenden oder in einem Bebauungsplanperimeter liegenden Bauparzelle als Masseinheit für die Baudichte die Baumassenziffer, ist eine Erhöhung des Nutzungsmasses um 1,2 (ist äquivalent mit dem Vierfachen der Ausnützungsziffer) von der Mehrwertabgabe ausgenommen.

Die Kommission überlegte sich auch eine Abgabe für Deponien, Kiesabbaugebiete sowie Reaktivierungsanlagen für die Standortgemeinde. Sie entschied, diese Fragestellung nicht im Rahmen der Diskussionen um die Mehrwertabgabe zu prüfen, sondern sie erteilte der Bau- direktion den Auftrag, für die Beratung des 2. Teils der PBG-Revision ihr einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

§ 52b (Erhebung, Fälligkeit, Sicherung)

Die Änderungen in diesen Bestimmungen sind lediglich eine Folge der Anpassungen von § 52a Abs. 2a. Sie bedürfen deshalb keiner weiteren Kommentierung.

§ 52d (Zweckbindung)

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe soll für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG, namentlich als Entschädigung für Auszonungen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG verwendet werden. Der erste Fall wird im Kanton Zug wohl kaum vorkommen. Im letzteren Fall sollen verschiedene Massnahmen, insbesondere für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus finanziert bzw. unterstützt werden. Um dem Einsatz dieser Mittel zugunsten der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus noch vermehrt Nachachtung verschaffen zu können, hat die Kommission eine beispielhafte Aufzählung dieses Verwendungszwecks mit der Ergänzung von § 52d Abs. 1 beschlossen.

§ 52f (Fehlende Verfügbarkeit bereits eingezonten Baulands)

Diese Bestimmung entfaltet Wirkung für bisher eingezontes Bauland, welches – von der Eigentümerschaft verschuldet – nicht der Überbauung zugeführt wird. Ist Bauland also seit mindestens 15 Jahren seit Inkrafttreten dieser Bestimmung im Zonenplan für die Überbauung vorgesehen und sind seit der Erreichung der Baureife mindestens zehn Jahre vergangen, kann die Standortgemeinde zum von der Schätzungskommission festgelegten Verkehrswert ein Kaufrecht ausüben. Gleichzeitig müssen kumulativ weitere Voraussetzungen erfüllt sein, welche im Rahmen einer Gesamtinteressenabwägung zu würdigen sind: Es muss eine ausgewiesene Nachfrage für die bauliche Nutzung von Bauland vorliegen und der zuständige Gemeinderat hat der Grundeigentümerschaft eine Frist von maximal sieben Jahren gesetzt, um das betreffende Bauland vollumfänglich oder etappiert entweder selbst zu nutzen oder durch Dritte der vorgesehenen baulichen Nutzung zuzuführen. Hat die Grundeigentümerschaft diese Frist unbenutzt verstreichen lassen, führt der Gemeinderat für dieses Bauland, welches unverbaut verharret und sofern sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, eine Interessenabwägung durch und kann ein gesetzliches Kaufrecht gestützt auf ein Gutachten der kantonalen Schätzungskommission zum Verkehrswert ausüben. Überwiegt das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen, ist die Voraussetzung zur Ausübung des Kaufrechts erfüllt.

Die Kommission hat diese Regelung namentlich zugunsten der Bäuerinnen und Bauern geändert. Handelt es sich beim unbebauten Bauland um landwirtschaftlich genutzte Fläche, kann der Gemeinderat das Kaufrecht erst ausüben, wenn er vorgängig der selbstbewirtschaftenden Landwirtin bzw. dem selbstbewirtschaftenden Landwirt gleichwertigen Realersatz angeboten hat und wenn dieses Angebot ausgeschlagen worden ist. Dieses gesetzliche Kaufrecht darf der Gemeinderat jedoch dann nicht ausüben, wenn die selbstbewirtschaftende Landwirtin bzw. der selbstbewirtschaftende Landwirt immer noch landwirtschaftlich genutztes Bauland besitzt, welches am Siedlungsrand liegt und welches direkt an die Landwirtschaftszone grenzt. Sind diese Voraussetzungen erfüllt und ist kumulativ die selbstbewirtschaftende Landwirtin bzw. der selbstbewirtschaftende Landwirt bereit, einvernehmlich eine entschädigungslose Auszonung seines landwirtschaftlich genutzten Baulands zu akzeptieren, soll das gesetzliche Kaufrecht nach Meinung der Kommission entfallen. Die Gemeinde hat in diesem Fall die Möglichkeit, eine flächengleiche Einzonung an einem anderen raumplanerisch geeigneten Standort vorzunehmen. Der Gemeinderat kann zudem mit der Eigentümerschaft des neu einzuzonenden Baulands im Sinn von § 52e PBG vereinbaren, dass dieses Bauland innert einer festzusetzenden Frist der Überbauung zuzuführen ist. Verharret auch dieses Bauland – verschuldet durch dessen Eigentümerschaft – innert der festgesetzten Frist unbebaut, kann der Gemeinderat die Rechtsfolgen des einvernehmlich vereinbarten Vertrags zur Anwendung bringen.

Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage Nr. 2736.2 - 15426 von der Kommission für Raumplanung und Umwelt mit der von der Kommission beschlossenen Änderungen in der Synopse mit 7 zu 2 Stimmen und drei Enthaltungen angenommen.

4. Antrag

Die Kommission für Raumplanung und Umwelt beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlage Nr. 2736.2 - 15426 einzutreten und dieser mit den von der Kommission beantragten Änderungen in der Synopse gemäss Vorlage Nr. 2736.3 - 15467 zuzustimmen.

Baar, 30. Juni 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Kommission für Raumplanung und Umwelt

Der Präsident: Heini Schmid

Beilage:

- Synopse